



EL RUIDO PROCEDENTE DE TERRAZAS Y VELADORES

María Dolores Muñoz Perales

Abogada. Ilustre Colegio de Abogados de Jaén.

RESUMEN

Las terrazas y veladores han proliferado en los últimos años, provocando serios problemas a las personas en sus viviendas, que viven afectadas por el ruido que genera la concentración de personas.

Estos elementos implican la ocupación de la vía pública por gente y mobiliario que pertenece a una actividad privada. Los entes locales deben conceder a los establecimientos de ocio una licencia municipal que permita la ocupación de la vía pública y que no sea perjudicial.

Las Administraciones públicas deben servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima, cumplir con criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, además están obligadas a actuar de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

ABSTRACTO.

Terraces and pedestal tables have proliferated in recent years, causing serious problems for people in their homes, who are affected by the noise generated by the concentration of people.

These elements imply the occupation of public roads by people and furniture that belong to a private activity. Local authorities must grant leisure establishments a municipal license that allows the occupation of public roads and that is not harmful.

Public Administrations must objectively serve the general interests and act in accordance with the principles of effectiveness, hierarchy, decentralization, deconcentration and coordination, with full submission to the Constitution,

the Law and the Law. In their actions, they must respect the principles of good faith and legitimate trust, comply with criteria of efficiency and service to citizens, and are also obliged to act in accordance with the principles of transparency and participation.

Palabras Clave: Ruido, Terrazas, Veladores, Derechos Fundamentales.

1. INTRODUCCIÓN

Las terrazas y veladores han proliferado en los últimos años. Siendo un elemento habitual las terrazas en localidades turísticas, tras la pandemia de la Covid-19 se ha transformado el paisaje de nuestras ciudades y cualquier espacio público ha sido ocupado por mesas y sillas.

2. JURIDICAMENTE ¿QUÉ ES UNA TERRAZA?

El empresario que decide instalar una terraza lo que está haciendo es modificar por ampliación la licencia de actividad que tiene concedida, ampliando así su espacio empresarial o comercial de lucro privativo a costa de un espacio público (aceras, aparcamientos, jardines..).

Es obvio que esta modificación por ampliación altera sustancialmente la licencia de actividad inicial concedida que, sorprendentemente, no se ve afectada por la nueva solicitud de ampliación y ello a pesar del efecto aditivo de ruido que la terraza tendrá sobre la primigenia actividad.

Y es obvia repercusión de la ampliación de la licencia tanto a los vecinos como al medioambiente.

No olvidemos que una terraza es una actividad contaminante.

3. REQUISITOS DE OBTENCIÓN DE LICENCIA DE ACTIVIDAD PARA TERRAZA

Reviso una página web de un Ayuntamiento cualquiera como es Sevilla, ejemplo claro e indubitado del problema enquistado que son los perjuicios causados por el ruido de las terrazas a los vecinos de barrios residenciales. Entro a explorar el contenido de la solicitud para instalar una terraza. La resolución admitiendo la licencia depende exclusivamente de “estar al corriente de las obligaciones económicas, análisis de la petición y resolución”. Esto no es un exceso de la autora, así lo detalla textualmente la página web [1]:

“Se crea expediente administrativo. Se comprueba si la documentación presentada es correcta, completa y coherente. Si falta documentación se requiere al titular para su presentación en el plazo de diez días. Cuando la documentación es completa se comprueba si el establecimiento está al corriente del pago de las obligaciones económicas con el Ayuntamiento (basuras, tasas, multas disciplinarias). Si no hay deudas se analiza la petición conforme a la Ordenanza de Terrazas de Veladores y se dicta Resolución que puede ser favorable a la instalación de la terraza o desfavorable. Se notifica al solicitante la Resolución. Si es favorable, se le hace entrega del plano de autorización de la Terraza para que sea colocado en el local a la vista del público. Deberá abonar la tasa correspondiente por la ocupación de la vía pública con mesas y veladores en función de su número y de la categoría asignada a la calle donde se ubique la terraza”.

Cualquier ciudadano medio piensa que en la documentación a presentar habrá como requisito un estudio acústico serio que proteja los Derechos Fundamentales de los Vecinos.

Dice el Segundo paso: documentación a presentar:

.- Modelo 62, debidamente cumplimentado (modelo normalizado de solicitud de licencia que recoge lo que a continuación se expone):

.- Datos relativos al alta en la tasa de basuras del establecimiento (Apellidos y Nombre/Razón Social, DNI/NIF)

.- Fotocopia de la Licencia o Declaración Responsable de actividad a nombre del solicitante. Se deberá acreditar el aforo del establecimiento. En caso de que en la cartulina de la licencia de actividad no figure el aforo, deberá presentar un certificado de aforo suscrito por un técnico.

.- Plano de situación a escala.

.- Relación de elementos de mobiliario que se pretende instalar, con indicación expresa de su número, modelo y dimensiones.

.- Plano de detalle a escala suficiente que refleje:

.- La acera con delimitación de su ancho y los elementos de mobiliario urbano sobre ella.

.- La superficie a ocupar por la instalación de los módulos de mobiliario correspondiente, indicando el nº de elementos, clase y dimensiones.

.- Fotografías de la fachada del local para el que se solicita, de los locales colindantes y del modelo de los elementos que se pretenda colocar.

.- En caso de heladería, confitería o similar, copia del proyecto que recoja la existencia de aseos con su distribución.

.- Copia de la póliza de seguro con extensión de cobertura para cubrir los riesgos de la instalación de terraza de veladores y de sus elementos. Si la instalación cuenta con elementos calefactores, deben venir expresamente recogidos en la póliza de seguros.

.- En caso de transmisión de licencia o declaración responsable de apertura, deberá aportar copia de la misma.

.- Permiso del titular del local colindante en caso de que la instalación solicitada se exceda de la fachada del establecimiento.

.- Si se pretenden instalar elementos de sombra, toldos, se deberá aportar documentación suscrita por técnico competente, en la que se deben garantizar la estabilidad y el cumplimiento de la normativa de aplicación respecto de la resistencia al fuego de la lona. Debiéndose justificar asimismo el cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza para este tipo de instalaciones.

Fuente: urbanismosevilla.org/areas/ordenacion-via-publica

4.- ¿TIENEN DERECHOS LOS PARTICULARES AFECTADOS POR LAS INMISIONES CAUSADAS POR LAS TERRAZAS?

Algo que sorprende a quien redacta este artículo es la poca salvaguarda que los entes públicos en sus ordenanzas hacen de los derechos de los particulares. Sí he podido observar a cargos públicos, en sus intervenciones, pedir a los usuarios de las terrazas mantener “conversaciones no subidas de tono para no molestar”, volcando su responsabilidad en otras personas.

Lo primero que piensa alguien que lee este artículo y ha llegado hasta aquí es que los vecinos de la actividad carecen de derechos en tanto en cuanto la administración los omite, no hace referencia alguna a los mismos en los expedientes de concesión de licencias ni tampoco menciona los posibles perjuicios que la terraza pueda causar a los particulares.

Sin embargo los derechos de los particulares se encuentran en la Constitución, concretamente en la Sección

Primera del Capítulo Segundo del Título I, artículos 15 a 29. Estos derechos son (entre otros):

.- Derecho a la vida y a la integridad física y moral

.- A la libertad y a la seguridad.

.- Al honor, a la intimidad personal y familiar, así como a la propia imagen.

.- A la libertad de residencia y de circulación.

La página [2] conceptosjuridicos.com recoge una definición de Derechos Fundamentales: Este tipo de derechos tienen un valor jurídico superior a los demás recogidos en el ordenamiento jurídico, al ser inherentes a la dignidad humana.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no solo protegen a las personas de una posible arbitrariedad de terceros o del Estado, sino que también les otorga el poder de exigir a los poderes públicos las medidas adecuadas para su defensa.

5.- ¿PORQUÉ MOTIVO LOS PODERES PÚBLICOS NO PROTEGEN A LAS VÍCTIMAS?

El Defensor del Pueblo Andalúz muestra en sus Resoluciones [3], dignas de lectura y estudio, algunos casos en los que el Ayuntamiento, requerido por sus incumplimientos en materia medioambiental, manifiesta sin pudor en el expediente tolerar durante años de molestias y quejas vecinales generados por la existencia de una terraza no autorizada en un establecimiento que cuenta con expedientes sancionadores previos. Alega el Ayuntamiento en el expediente:

“Que la vigente ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público publicada en el BOP n.º 298 de 28 de diciembre de 2017 ha eliminado la tipificación como

infracción de la utilización o aprovechamiento del dominio público local sin estar amparado en la correspondiente autorización, así como la determinación de sanciones.

Y por tanto la ausencia de normativa que tipifique la infracción y concrete la sanción aplicable, impide incoar procedimientos sancionadores sobre la instalación de veladores en el dominio público sin licencia”.

En vista de estos informes, se hace preciso hacer las siguientes CONSIDERACIONES: Esta Institución no puede sino mostrar sorpresa ante el reconocimiento expreso de que en la Ordenanza fiscal correspondiente se haya “eliminado la tipificación como infracción de la utilización o aprovechamiento del dominio público local sin estar amparado en la correspondiente autorización, así como la determinación de sanciones”. Ciertamente la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, Reguladora de los Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA) establece en su artículo 77.1 a) que «Serán sancionables en las ordenanzas locales las infracciones que supongan: a) Ocupar bienes sin título habilitante.»

Sin embargo, no se entiende bien cuál es la razón de eliminar tal infracción de la Ordenanza, pues no se nos dice, dado que ello supone permitir un escenario jurídico a partir del cual quedarán impunes conductas jurídicamente reprochables, no solo por lo que tiene de ocupación sin título de un espacio público, sino por lo que implica en términos de igualdad y competencia frente a titulares de establecimientos que sí abonan las tasas correspondientes por sus terrazas de veladores, y por último -y la razón de ser de esta queja- porque es el vehículo para la comisión de infracciones con incidencia acústica y con menoscabo de los derechos de terceras personas. Ello, por mucho que se quiera compensar esta situación con el hecho de que esté en trámite de información pública una nueva Ordenanza que sí contempla este supuesto como infracción administrativa.

Por otra parte, tampoco se nos facilita el dato de cuándo se produjo esa eliminación de la Ordenanza vigente de la infracción que nos ocupa, tiempo durante el cual se ha permitido una desigualdad de trato entre establecimientos,

impropia de una Administración Pública de este tiempo, e impropia de un mínimo estándar de buena administración y de responsabilidad en la administración y gestión de los bienes públicos.

Esta situación necesariamente lleva a invocar el derecho a una buena administración del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA), aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que se ve incumplido a nuestro juicio, y que lleva también a provocar un incumplimiento del derecho a la igualdad del artículo 14 de la Constitución (CE), en relación con el artículo 9.2 primer inciso de la Carta Magna que dice que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

Además, esta sorprendente circunstancia de la que se nos informa, constituye la vulneración de los principios a los que debe someterse toda Administración Pública en su actuación, en especial los principios de eficacia, servir con objetividad los intereses generales, sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, servicio efectivo a los ciudadanos, buena fe y confianza legítima, responsabilidad por la gestión pública, previstos en los artículos 9.3 y 103.1 de la CE, 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Y por si todo ello no es grave, estos incumplimientos, que pueden incluso calificarse como alejados del buen gobierno, son el escenario perfecto para situaciones de irregularidad cometidas por particulares que a su vez redundan en la vulneración de derechos de terceras personas, como es el caso de la reclamante en esta queja, que pide que se respete su derecho al descanso, el cual no puede ejercer por el ruido que genera la disposición sin licencia de la terraza de veladores del bar que está justo bajo su vivienda.

Si todo esto sorprende, más lo hace que se dé por hecho que poco o nada se puede hacer hasta que no entre en

vigor la nueva Ordenanza, lo cual no se sabe cuándo podrá acontecer. Sin embargo, ciertamente no se podrá sancionar esta conducta por no estar tipificada como tal en la Ordenanza vigente, pero ello no impide de ningún modo que ese Ayuntamiento, ante la constatación de que se está disponiendo del espacio público sin licencia, pueda evitar tal situación mediante la retirada de la terraza de veladores del establecimiento denunciado, logrando con ello dos objetivos: primero, impidiendo un uso gratuito del espacio público y defendiendo indirectamente a los hosteleros que sí tienen licencia y pagan las tasas correspondientes; segundo, evitando que a través de esas instalaciones se generen los ruidos que se denuncian, que es el origen de la queja que en su momento se nos presentó.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que del establecimiento objeto de queja se nos ha informado que pertenece a “Establecimientos Especiales de Categoría con música”, por lo que en relación con la terraza de veladores se estará a lo dispuesto en lo establecido en el artículo 11 del Decreto 155/2018 de 31 de Julio”.

Pues bien, este establecimiento no solo no tiene la obligatoria licencia sino que lo más probable es que se ubique en una zona de uso residencial predominante, por lo que resultará muy difícil motivar para una actividad con música el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en los términos del artículo 11.2 antes reproducido.

En consecuencia con todo lo anterior, tratándose de una instalación que precisa obligatoriamente de licencia, la cual no tiene, que además no cumple las exigencias para que pueda concedérsele al tratarse de un bar con música en suelo de uso predominante residencial, debe ese Ayuntamiento adoptar cuanto antes las medidas para la retirada de esta terraza de veladores, llegando si fuera necesario a la ejecución forzosa. No debe olvidarse, en este sentido, que se trata de una conducta que está generando ruidos y que puede estar vulnerando el derecho al descanso de la reclamante y de otras personas, además de originando un escenario de desigualdad frente a hosteleros que cumplen la normativa, esto es, que solo tienen terraza de veladores previa licencia

y que pagan las tasas correspondientes por ello, y frente a hosteleros que no pudiendo tener terraza de veladores, no disponen de ellas ilegalmente.

En consecuencia con todo lo expuesto y al amparo de lo establecido en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formula la siguiente RESOLUCIÓN

RECORDATORIO 1 del derecho a la igualdad del artículo 14 de la CE, en relación con el artículo 9.2 primer inciso de la Carta Magna que dice que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas», así como del derecho a una buena administración del artículo 31 del EAA, y de los principios a los que debe someterse toda Administración Pública en su actuación, en especial los principios de eficacia, servir con objetividad los intereses generales, sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, servicio efectivo a los ciudadanos, buena fe y confianza legítima, responsabilidad por la gestión pública, previstos en los artículos 9.3 y 103.1 de la CE, 3 de la LRJSP y 6 de la LBRL.

RECORDATORIO 2 de que conforme al artículo 11 del Decreto 155/2018, en relación con la LBELA, la instalación de terrazas y veladores en la vía pública y en otras zonas de dominio público, destinados exclusivamente a la consumición de bebidas y comidas, anexos o accesorios a establecimientos públicos de hostelería, estará obligatoriamente sujeta a licencia municipal, y se ubicarán, de conformidad con la normativa de protección acústica, preferentemente en áreas no declaradas zonas acústicas especiales y que además sean sectores con predominio de suelo de uso recreativo, de espectáculos, característico turístico o de otro uso terciario no previsto en el anterior, e industrial.

RECOMENDACIÓN para que, sin más demoras ni retrasos injustificados, se proceda previos los trámites legales que sean preceptivos, a la retirada de la terraza de veladores del establecimiento objeto de queja.

SUGERENCIA para que se agilice en todo lo posible la aprobación de la nueva Ordenanza que evite la impunidad de conductas contrarias a la normativa que además son generadoras de ruidos y contrarias a la igualdad que deben fomentar las Administraciones Públicas”.

Al inicio de este estudio resalté el cambio sufrido en el paisaje de la inmensa mayoría de las ciudades que, tras la Covid-19, adoptaron medidas permisivas con las terrazas que las adoptaron medidas sin tener en cuenta reclamaciones de vecinos afectados ni los perjuicios y derechos de los particulares.

Las autorizaciones masivas que revistieron forma de Ordenanzas para favorecer la instalación de terrazas autorizando emisiones de música al exterior de hasta 80 DBa (ampliando los límites máximos permitidos en 20 y 30 DBa según sea horario nocturno o diurno), ampliación del espacio concedido y ampliación del horario de apertura.

Tales autorizaciones vulneran la Constitución y la Ley del Ruido al ser las Ordenanzas mucho más permisivas que estas normas de rango superior y que deben regular su marco de aplicación.

Estas autorizaciones sin más llevaron a Don Antonio Peidró Cuadros (Ingeniero Industrial) [4] a preguntarse en un artículo -tras la publicación en el Boja el día 27 de mayo de 2.020 del Decreto Ley 14/2.020 de la Junta de Andalucía “Como siempre el ruido, ese problema del medio ambiente que está en la mitad del medio que no importa a nadie, y como siempre, quien se queje es un egoísta insolidario... ¿Acaso no sería de esperar que subieran los límites de alcohol al volante y se retiraran controles a fin de facilitar el consumo de alcohol en bares y restaurantes? ¿Porqué no?. Si se desprecia sin rubor la Ley del Ruido porqué no despreciar también la Ley de Seguridad Vial”.

6.- HAY SOLUCIÓN. CONCLUSIÓN

Podríamos pensar que los derechos económicos se protegen más que los derechos fundamentales de los afectados,

ejemplo claro de lo expuesto hasta el momento. Las administraciones vulneran sus principios y obligaciones favoreciendo al empresario sin buscar un equilibrio con el ciudadano que sufre las consecuencias de la actividad contaminante.

“Nuestras ciudades [5] no pueden albergar espacios ilimitados de terrazas de establecimientos de ocio y restauración, pues son emisores acústicos, focos de ruido altamente contaminantes, que pueden alcanzar niveles más elevados que el de zonas industriales.

Es preciso que todos los municipios cuenten con buenas ordenanzas reguladoras de terrazas y de ocupación del dominio público y que contemplen tanto los requisitos técnicos que deben exigirse a los solicitantes para instalarlas, como la necesidad de emitir informes previos de afección por ruido ambiental, saturación... No es suficiente con una Declaración Responsable.

Es preciso que se tenga en cuenta y respete la distancia a fachadas, vías de evacuación, etc. Y ello con el fin de garantizar que la decisión sobre las autorizaciones que se otorguen no afectarán a la salud y derechos fundamentales de terceros.

Más importante aún es que se apliquen y se cumplan las vigentes normas de protección contra el ruido, entre otras.

Debe existir un efectivo control del cumplimiento de las normas por la actividad contaminante. La administración debe realizar, con diligencia, un seguimiento y en su caso sancionar y clausurar, asumiendo las competencias que tienen asignadas.

Las terrazas han de respetar los itinerarios peatonales accesibles. Además de la contaminación acústica, la extensión de las mismas está llegando a un límite en el que se están produciendo situaciones de riesgo, especialmente en calles estrechas, no pueden pasar las personas en silla de ruedas o con problemas de movilidad, carritos de bebés, invidentes, ambulancias o simplemente los peatones, impidiéndose el acceso a portales y viviendas,

e incluso bloqueando fachadas y accesos de otros negocios y actividades.

Deben limitarse los horarios y aforos con el fin de no perjudicar el descanso de los vecinos y sus Derechos Fundamentales a la salud, a un medio ambiente adecuado, a la integridad física, a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad en el hogar.

Las terrazas no pueden ser una extensión de la actividad con más aforo que el local. Esta situación es más clamorosa cuando se detecta un conjunto consecutivo y agrupado de terrazas, una detrás de otra, o si se trata de zonas de protección acústica especial o de las denominadas zonas saturadas.

Soportar una fuente de ruido como el de las terrazas diariamente y durante horas provoca daños importantes en la salud, tanto auditivos como no auditivos (aumento de la tensión arterial, gastritis, estrés, insomnio, depresión, agravación de enfermedades preexistentes, cambios hormonales, demencia, afecta a las relaciones familiares y laborales, baja el rendimiento, no permite concentrarse ni estudiar o trabajar, y deprecia el valor de los inmuebles).

En ningún caso deben autorizarse equipos de música, amplificadores, televisores, o actuaciones musicales en las terrazas próximas a viviendas.

Las terrazas, sobre todo si se acumulan varias en una misma zona urbana, suelen atraer con frecuencia a ese espacio, otros efectos aditivos y acumulativos, como botellones o grupos de personas que consumen sus propias bebidas y otras sustancias nocivas, suciedad, olores, humos.

Las labores de instalación y la posterior retirada o recogida del mobiliario de la terraza, generan un ruido muy molesto a los residentes en viviendas, y más aún a altas horas de la noche y madrugada.

Debe analizarse cada caso concreto. Es necesario el uso de toldos, paneles, materiales y pavimentos absorbentes, así como sillas y mesas que no sean ruidosas. Es preciso

formar y concienciar al personal de hostelería para manipularlas evitando hacer ruidos.

Poder abrir las ventanas de las viviendas constituye una necesidad (calor, ventilación). No es un capricho o un lujo. Ubicar terrazas y veladores bajo viviendas limita e impide esta necesidad.

Es fundamental que los profesionales de la hostelería tomen conciencia de que el ruido enferma gravemente a los que lo sufren, y que tengan una efectiva y real voluntad para mejorar esta situación en la parte que les concierne.

Es claro que hay usos incompatibles con zonas residenciales y que sólo cumpliendo las normas y ubicando a distancia las terrazas de las viviendas se pueden respetar los Derechos Fundamentales de los afectados”.

[1] urbanismosevilla.org/areas/ordenacion-via-publica

[2] conceptosjuridicos.com “Derechos Fundamentales. Qué derechos se consideran fundamentales en la Constitución española?”.

[3] Defensor del Pueblo Andaluz. “Resolución 18/5602 dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)”.

[4] Don Antonio Peidró Cuadros. Ingeniero Industrial. Artículo “¿Estará la Junta de Andalucía barajando la posibilidad de subir el límite de alcohol al volante y retirar el 90% de los controles?”.

[5] Juristas Contra el Ruido. Artículo “Stop a las Terrazas Ruidosas”.